

Annex B: Template for IDRC Research Output Title and Abstract Page

Research outputs submitted to IDRC must include a title page, abstract, and keywords. The kind of information that should be included is listed below. Items marked with an asterisk are particularly important and **must** appear. A blank title and abstract page follows.

***Title:** Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe

Subtitle:

***By:**

Graziano Da Silva, José
Ortega, Jorge
Faiguenbaum, Sergio

Report Type: Working paper

***Date:** 2008

Published by: Latin American Center for Rural Development (Rimisp)

Location: Santiago, Chile

Series Name:

Number of Series part:

***IDRC Project Number:** 104513

***IDRC Project Title:** Rimisp Core Support for Rural Development Research (LAC)

***Country/Region:** Latin America

***Full Name of Research Institution:** Latin American Center for Rural Development (Rimisp)

***Address of Research Institution:** Huelén 10, piso 6. Providencia. Santiago de Chile.

***Name(s) of Researcher/Members of Research Team:**

Graziano Da Silva, José

Ortega, Jorge

Faiguenbaum, Sergio

***Contact Information of Main Author:**

FAO – Food and Agriculture Organizations of the United Nations

Avenida Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago

jose.grazianodasilva@fao.org

(56)(2)9232100

***This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.**

***This work is used with the permission of José Graziano Da Silva**

***Copyright 2008, José Graziano Da Silva**

***Abstract:** Este documento presenta el estado de la seguridad alimentaria hasta el 2007, como una revisión histórica de las políticas en América Latina y el Caribe en el contexto de las estrategias de desarrollo y finalmente una descripción de la institucionalidad, políticas, planes y programas de seguridad alimentaria en la Región. La información disponible muestra muchas acciones en la mejora de las condiciones que son agrupadas en cuatro áreas: i) Pequeña agricultura y desarrollo rural (fomento a la producción a pequeños agricultores familiares, apoyos desde la demanda, y desarrollo rural); (ii) Protección social y alimentación (programas de transferencia condicionadas, y acceso directo a los alimentos); (iii) Asistencia en salud nutricional (lactancia materna, recuperación nutricional y suplementación y fortificación de alimentos; y (iv) Educación y formación en alimentación y nutrición (atención primaria en salud, capacitación en la preparación y consumo de alimentos y la introducción de alimentación y nutrición en los contenidos curriculares).

***Keywords:** América Latina, Caribe, alimentarias, alimentos, políticas, agricultura.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

José Graziano da Silva , Jorge Ortega y Sergio Faiguenbaum
Septiembre 2008

Documento de Trabajo N° 18
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es un resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

JOSE GRAZIANO DA SILVA, JORGE ORTEGA Y SERGIO FAIGUENBAUM. "Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en America Latina y el Caribe". Diálogo Rural Iberoamericano, San Salvador, Septiembre 2008. Documento de Trabajo N° 18. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

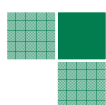
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22
Santiago, Chile
Tel +(56-2) 236 45 57

Índice

Resumen Ejecutivo	1
1. Introducción	2
2. Estado del desarrollo y de la seguridad alimentaria y nutricional hasta el 2007	4
3. Breve revisión histórica de las políticas de desarrollo económico y social y de seguridad alimentaria	11
La etapa del “desarrollo hacia afuera” (entre el siglo XVIII y mitad del siglo XX).....	11
La etapa de la industrialización dirigida por el estado (1950-finales70’s)	12
La etapa de las reformas del mercado (1985-2000)	15
La etapa de crecimiento con equidad y desarrollo institucional (2000 en adelante)....	17
4. Revisión de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional	19
Institucionalidad y acciones explícitas en seguridad alimentaria	20
Acciones específicas explícitas e implícitas en Seguridad Alimentaria y Nutricional	21
• Área de Política “Pequeña Agricultura y Desarrollo Rural”	22
• Área de Política “Protección Social y Alimentación”	25
• Área de Política “Asistencia en Salud Nutricional”	33
• Área de Política “Educación y Formación en Alimentación y Nutrición”	34
5. Conclusiones	35
Bibliografía	37

Resumen Ejecutivo

Este documento presenta el estado de la seguridad alimentaria hasta el 2007, como una revisión histórica de las políticas de seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe en el contexto de las estrategias de desarrollo y finalmente una descripción de la institucionalidad, políticas, planes y programas de seguridad alimentaria en la Región. Hasta el 2007 la región venía presentando avances importantes, aunque heterogéneos, crecimiento económico, crecimiento de las exportaciones, reducción de pobreza y hambre; sin embargo, en Centroamérica y algunos países del Caribe han habido retrocesos o menores avances y los niveles de desnutrición crónica infantil siguen siendo altos. En el contexto histórico de las estrategias de desarrollo, la preocupación y políticas de seguridad alimentaria se inicia en la etapa de industrialización dirigida por el estado y se centró en programas de alimentación y nutrición materno-infantil (50-60). Con la crisis del petróleo de los años 70 se impulsan políticas dirigidas al aumento de la producción de alimentos y en los 80 (década perdida) y 90 (etapa reformas de mercado) y principios de los 2000's se amplían hacia el tema de acceso. Sin embargo, a partir de mediados de los 90's las políticas de seguridad alimentaria empiezan a perder importancia relativa frente al tema de pobreza y no es sino hasta mediados de los 2000's que, junto al tema de nutrición, estas políticas empiezan a retornar a la agenda como políticas de seguridad alimentaria y nutricional. Es así como entre el 2002 y 2008 se aprobaron leyes de seguridad alimentaria y nutricional en cinco países (Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala y Venezuela). Esta tendencia histórica no significó un abandono de acciones que directa e indirectamente, explícita o implícitamente, impactaran en la seguridad alimentaria. La información disponible muestra muchas acciones que para fines de este documento se agrupan en cuatro áreas: i) Pequeña agricultura y desarrollo rural (fomento a la producción a pequeños agricultores familiares, apoyos desde la demanda, y desarrollo rural); (ii) Protección social y



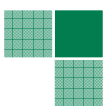
alimentación (programas de transferencia condicionadas, y acceso directo a los alimentos); (iii) Asistencia en salud nutricional (lactancia materna, recuperación nutricional y suplementación y fortificación de alimentos; y (iv) Educación y formación en alimentación y nutrición (atención primaria en salud, capacitación en la preparación y consumo de alimentos y la introducción de alimentación y nutrición en los contenidos curriculares).

1. Introducción

En general entre el siglo XVIII y fines del siglo XX se reconocen en América Latina y el Caribe tres grandes etapas de desarrollo económico: (i) etapa de exportaciones o desarrollo hacia afuera; (ii) etapa de la industrialización dirigida por el estado, y (iii) etapa de reformas de mercado. Estas etapas caracterizaron el conflicto entre exportación de materias primas versus industrialización, entre la primacía del estado como motor del desarrollo versus el mercado, y las políticas comerciales y macroeconómicas como principales instrumentos de intervención del estado (Ocampo, 2008). Una cuarta etapa de post-reforma se inició a principios del siglo XXI y que puede denominarse como de crecimiento con equidad y desarrollo institucional.

La seguridad alimentaria también ha pasado por diferentes etapas de pensamiento y práctica y en general se agrupan en tres generaciones (Barrett, 2002):

Primera (años 70's): tiene su origen en la crisis del petróleo y alza de los precios de los alimentos de los años 70. Se centra en resolver el problema de disponibilidad de alimentos, teniendo como diagnóstico una producción insuficiente e inestable a nivel mundial.

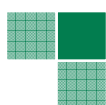


Segunda (mediados 80's y principios 2000's): en esta etapa se pasa de un problema de oferta a un problema de demanda, específicamente en el acceso de alimentos a nivel individual y del hogar. También se promueven las ideas de derecho, riesgo y vulnerabilidad.

Tercera (mediados 2000's en adelante): Con el inicio del siglo XXI se inicia un marco más amplio de reflexión sobre el comportamiento de las personas ante la incertidumbre, irreversibilidades y las restricciones sobre el proceso de elección. Surge con fuerza el concepto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

No hay una delimitación muy clara entre el inicio y fin de cada una de estas etapas debido a que los paradigmas de desarrollo en conflicto han coexistido en cada una de ellas y lo que ha ocurrido es un dominio relativo de una sobre la otra. En cada una de estas etapas ha habido un conjunto de políticas macro y sectoriales que directa o indirectamente han justificado o buscado como objetivo la seguridad alimentaria. Bajo ese contexto histórico de desarrollo y aplicación de políticas, la Región ha hecho grandes avances, pero también van quedando temas pendientes y heterogeneidad entre países.

Este documento se divide en tres partes. En la primera parte se presenta el estado de indicadores de desarrollo y seguridad alimentaria hasta el 2007, es decir previo a la crisis reciente de alza de precios de los alimentos. Para entender estos resultados, en la segunda parte se hace una revisión general de etapas de desarrollo en América Latina y el Caribe, las políticas de desarrollo económico, las políticas sociales, las políticas agrícolas y de desarrollo rural, y las políticas de seguridad alimentaria. Finalmente se describen las instituciones, políticas y programas que explícita o implícitamente influyen en seguridad alimentaria actualmente vigentes.



2. Estado del desarrollo y de la seguridad alimentaria y nutricional hasta el 2007¹

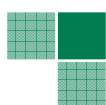
Comparados con el inicio de los años 90's, y sobre todo después de la crisis de fines de los 90's, la Región presentó progresos importantes en términos de desarrollo económico y de desarrollo del sector agrícola, rural y alimentario (Cuadro 1): mayores tasas de crecimiento económico y de las exportaciones, tanto general como del sector agroalimentario. Sin embargo, aún cuando el rendimiento por hectárea de cereales (indicador de productividad de la tierra) y la producción de alimentos habían aumentado, las tasas de crecimiento fueron menores.

Cuadro 1: Indicadores seleccionados de desarrollo económico y agroalimentario en América Latina y el Caribe

Indicador	90-92	2000-02	2004-06
PIB per cápita (US\$ 2000)	3,427	3,871	4,169
Crecimiento PIB per cápita (% anual)	1.04	-0.19	4.10
Crecimiento exportaciones bienes y servicios (% anual)	6.65	4.37	9.27
Población rural (% total)	28.54	24.26	22.66
Valor agregado agricultura (% PIB)	8.54	6.43	6.64
Crecimiento valor agregado agricultura (% anual)	1.41	2.38	3.24
Valor agregado agricultura por trabajador (US\$ 2000)	2,151	2,729	3,107
Crecimiento valor agregado agricultura por trabajador (% anual)	1.67	2.90	3.31
Crecimiento rendimiento por hectárea de cereales (% anual)	5.04	1.13	1.47
Índice de producción de alimentos (99-01=100)	74.4	102.8	113.8
Crecimiento producción de alimentos (% anual)	2.7	2.8	1.9
Exportación de alimentos (% exportación de mercaderías)	21	17	16
Crecimiento exportación de alimentos (% anual)	-0.43	2.79	4.39

Fuente: World Development Indicators 2008 (World Bank)

¹ Esta sección se basa en el documento Panorama del Hambre en América Latina y el Caribe (FAO, 2008).



En cuanto a la disponibilidad de alimentos, con excepción de Haití, la región presenta un superávit de energía alimentaria que viene creciendo desde el inicio de los años 90, con excepción de Centroamérica y algunos otros países (Cuadro 2 y Gráfico 1). El índice es una razón entre la oferta de energía alimentaria per cápita y el requerimiento promedio de 2.200 kcal/persona/día: mayor a 1 significa superávit. Con los datos del cuadro 2 se construye el Gráfico 1: los países que se encuentran por arriba de la línea de 45 grados han progresado en la oferta de energía alimentaria respecto al 90-92. Haití es el único que sigue deficitario y además no ha progresado; Perú y Bolivia se encontraban en una situación deficitaria en el periodo 90-92 y mejoraron en el periodo 2002-04, principalmente Perú.

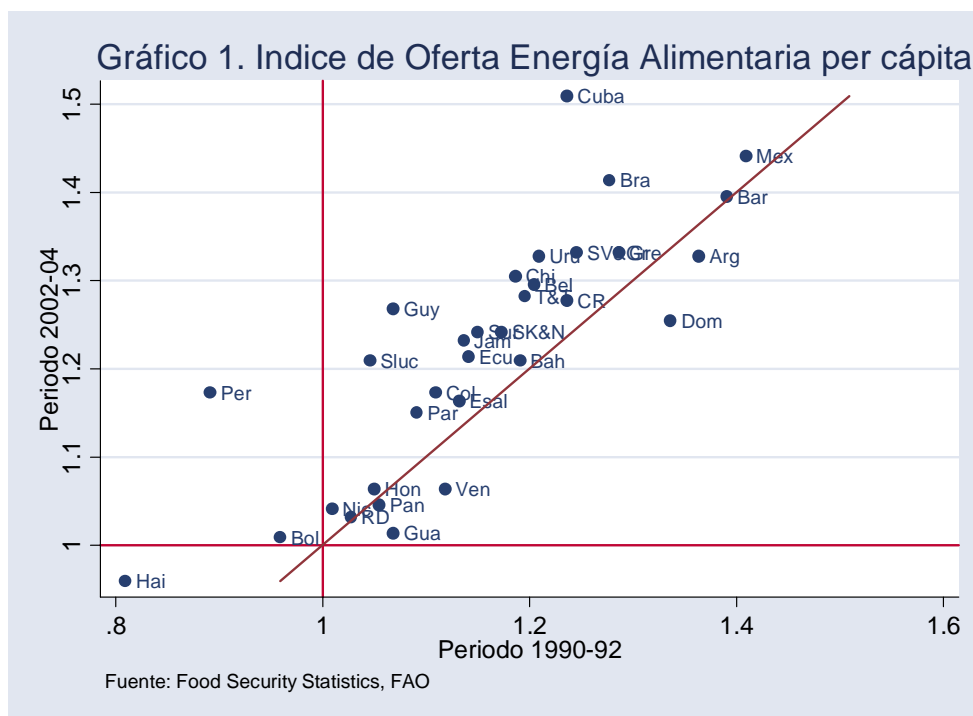
Cuadro 2: Oferta de energía alimentaria (kcal/persona/día)

	1990-92	2002-04	Cambio (%)	Crecimiento anual (%)
Mundo	2640	2810	6.44	0.52
Países en desarrollo	2530	2670	5.53	0.45
América Latina y el Caribe	2700	2880	6.67	0.54
México	3100	3170	2.26	0.19
América Central	2390	2380	-0.42	-0.03
Caribe	2350	2650	12.77	1.01
América del Sur	2660	2870	7.89	0.64

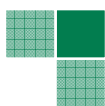
Fuente: FAO (2008).



Grafico 1. Índice de oferta de energía alimentaria per cápita



Los informes de FAO sobre el estado Mundial de la Seguridad Alimentaria en el Mundo muestran avances importantes de la Región en la reducción de la subnutrición a partir de los años 90 (Cuadro 3). Sin embargo, Centroamérica (excluyendo Costa Rica) y algunos países del Caribe presentan retrocesos. Hay que notar que los datos de subnutrición de FAO sólo están disponibles hasta el 2002/04, periodo post-crisis económica de fines de los 90's en muchos países de la región. Seguramente datos más actuales reflejarían una mejora en la subnutrición en muchos países que lograron enfrentar esta crisis de inicio del siglo XXI.

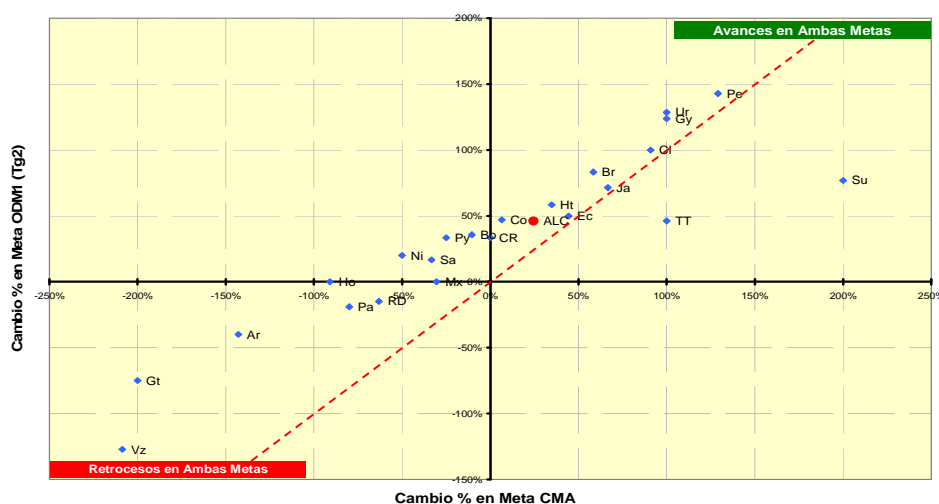


Cuadro 3: Población e Incidencia de la Subnutrición en el Mundo y ALC

Región / País	1990-1992		2002-2004 ^a	
	Subnutridos (millones)	%	Subnutridos (millones)	%
Mundo	861.6	14
Países en Desarrollo	823.1	20	830.0	17
América Latina y el Caribe	59.4	13	52.1	10
América del Norte*	4.6	5	5.3	5
América Central	5.0	17	7.5	19
Caribe	7.7	27	6.8	21
América del Sur	42.0	14	32.5	9

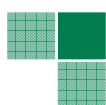
*/ Se refiere a México. a/ Cifras preliminares para 2002-2004. Fuente: FAO (2008)

Existe también heterogeneidad de progreso entre países y no todos han hecho avances para lograr el ODM 1 (Gráfico 2).

Gráfico 2: Avances hacia el cumplimiento de las Metas de la CMA y el ODM 1, 1990 - 2008

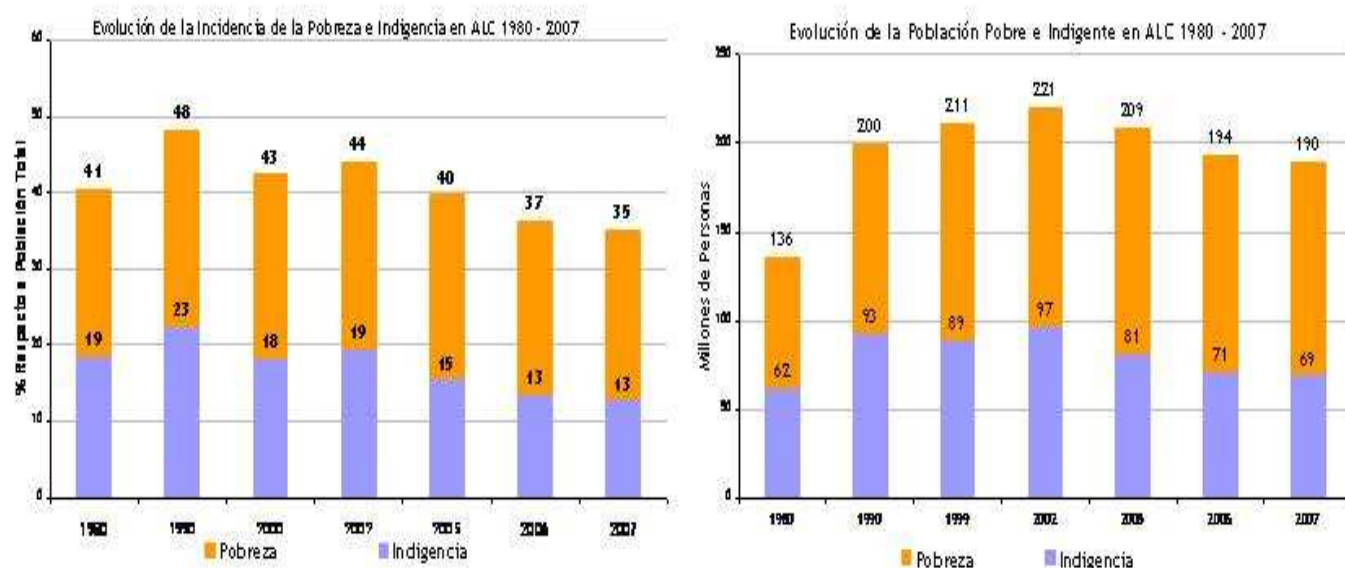
Nota 1: 100% o más representa el cumplimiento de cualquiera de las metas. Nota 2: Aunque no se presenta el dato de Cuba (por no existir una estimación puntual sobre el número de personas subnutridas), la información disponible indicaría que ha superado la meta.

Fuente: Elaboración propia con base a las Estadísticas sobre Seguridad Alimentaria (FAO, 2008).



Las cifras de CEPAL indican una importante reducción de la pobreza y pobreza extrema en la Región, pero recién se están alcanzando los niveles de principio de los 80 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución de la Pobreza e Indigencia en ALC (1980 – 2007)



Nota: Estimación basada en 19 economías. Cifra estimada para 2007.

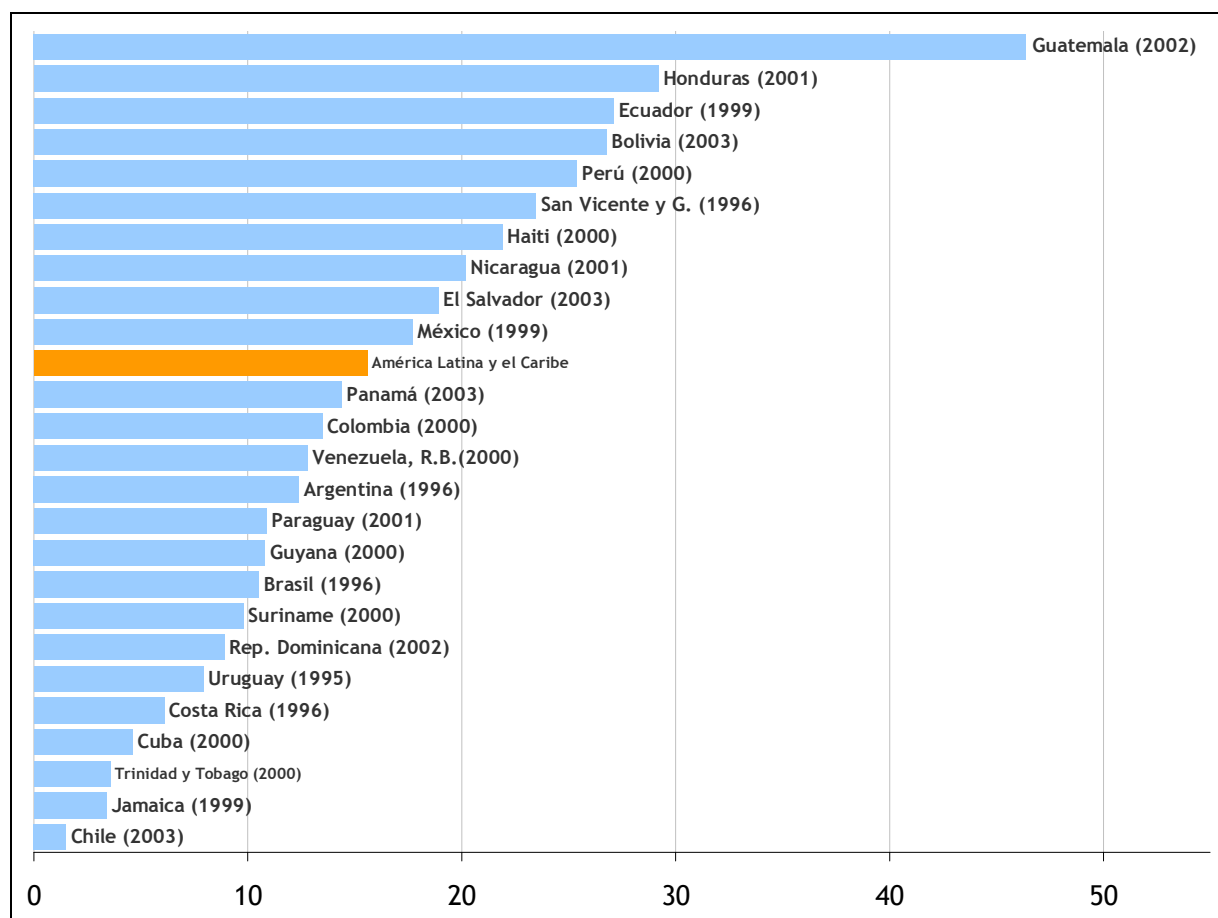
Fuente: Elaboración propia con base a datos de CEPAL STATS (CEPAL, 2008).

Finalmente, si bien han habido avances importantes en reducir la desnutrición global, los niveles de desnutrición crónica aún siguen siendo altos en muchos países (Gráficos 4 y 5).

Gráfico 4: Incidencia de la desnutrición crónica infantil (%)



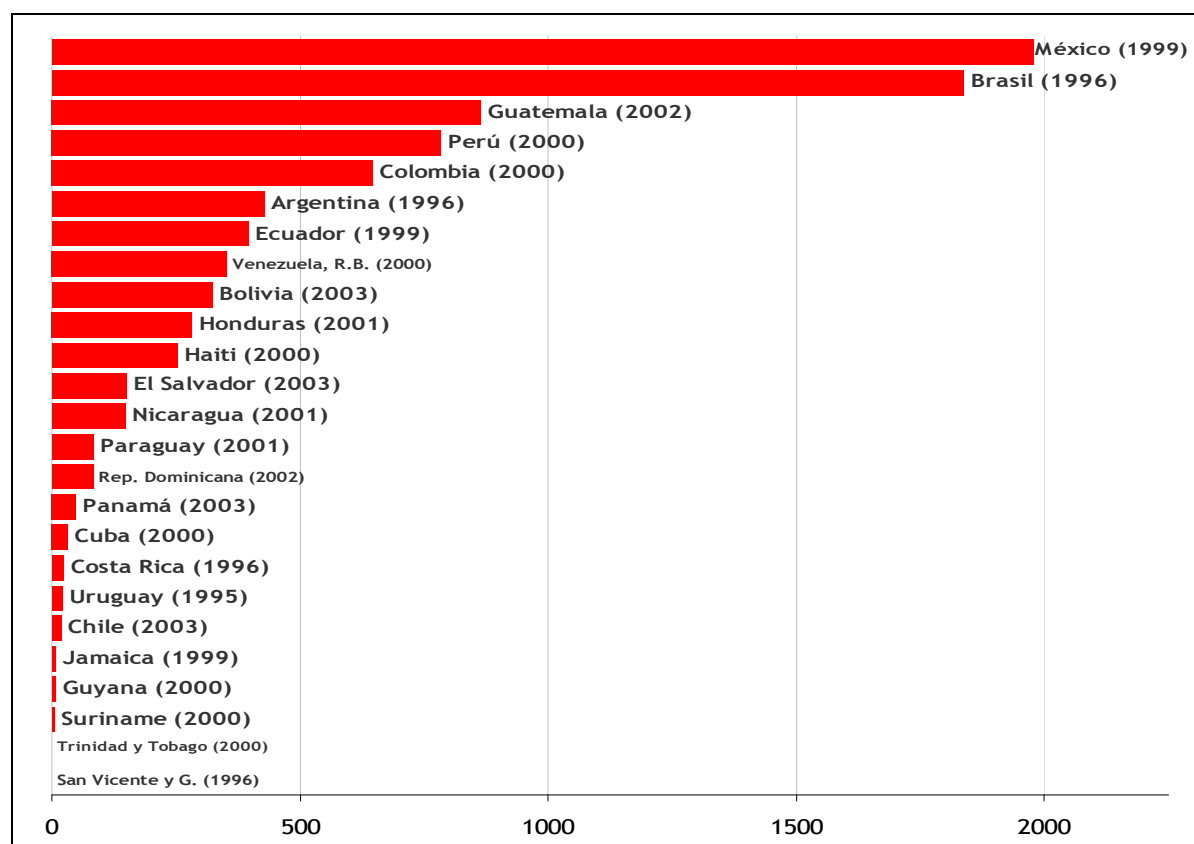
da Silva, Ortega y Faiguenbaum
Programa Dinámicas Territoriales Rurales



Fuente: CEPAL (2008), basado en: Banco Mundial, Departamento de Análisis Económico y Social de la ONU (DESA), Macro-Demographic and Health Survey (DHS), UNICEF – Multiple Indicators Cluster Surveys, UN Standing Committee on Nutrition e informes nacionales.



Gráfico 5: Desnutrición crónica infantil (miles de personas)



Fuente: CEPAL (2008), basado en: Banco Mundial, Departamento de Análisis Económico y Social de la ONU (DESA), Macro-Demographic and Health Survey (DHS), UNICEF – Multiple Indicators Cluster Surveys, UN Standing Committee on Nutrition e informes nacionales.



3. Breve revisión histórica de las políticas de desarrollo económico y social y de seguridad alimentaria²

La etapa del “desarrollo hacia afuera” (entre el siglo XVIII y mitad del siglo XX)

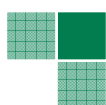
Políticas de desarrollo económico: El motor de desarrollo fueron las exportaciones de materias primas (agrícolas y mineras), combinando el liberalismo económico con protección (altos aranceles). El papel del Estado se centró en resolver tres problemas principales de desarrollo: desarrollo de los transportes modernos, acceso de los sectores exportadores a los recursos naturales (tierra, y leyes mineras) y movilización de la mano de obra.

Políticas de desarrollo social: Hubo algún interés, pero en menor medida, en el desarrollo de servicios sociales como educación y sistemas de sanidad pública. El resultado de esta etapa fue una gran desigualdad que persiste en la Región.

Políticas de desarrollo agrícola y rural: En esta etapa la política de desarrollo agrícola estaba en plena correspondencia con las políticas de desarrollo económico.

Políticas de seguridad alimentaria: No existían políticas explícitas sobre seguridad alimentaria.

² La descripción general de las diferentes etapas de desarrollo se basan en Ocampo (2008) y varias referencias que se citan en el texto.



La etapa de la industrialización dirigida por el estado (1950-finales70's)

Políticas de desarrollo económico: La crisis de los años 30, que condujo al abandono del patrón oro, a una reducción de las importaciones y a bajas en los precios de materias primas, condujo a los Estados a tomar un rol preponderante en el desarrollo: una política macroeconómica centrada en el manejo de la balanza de pagos para hacer frente a los choques externos y la promoción de la industrialización a través de la sustitución de importaciones³. Además de estos dos ejes principales de desarrollo en esta etapa también se fomentó el financiamiento y crédito, a través de bancos públicos, hacia sectores estratégicos, el desarrollo del sector agrícola, el desarrollo tributario, integración nacional, el desarrollo de una infraestructura moderna y el desarrollo de una política social compleja. Se observaron dos grandes patrones de desarrollo: en los países pequeños y medianos (Centroamérica, Ecuador, Bolivia y Perú, por ejemplo) donde siguió predominando la exportación de materias primas con poca industrialización; en los países grandes (Argentina, Brasil, Colombia y México) donde se dio un modelo mixto: sustitución de importaciones, promoción de exportaciones e integración regional. El crecimiento económico y el avance social fue mucho más generalizado que en la etapa anterior.

Políticas de desarrollo social: La política social surge con fuerza durante esta etapa. El objetivo era crear una clase media con capacidad de compra de bienes producidos localmente (Franco, 1996). Esta se centró en el diseño e implementación de sistemas públicos de educación básica y de sanidad, y en la creación de redes de seguridad social basadas en el empleo asalariado y la regulación activa del mercado del trabajo, lo cual

³ De acuerdo a Meir (2001) el rol de la industria como motor de desarrollo y del estado como su promotor fue la parte central de la primera generación de economistas del desarrollo y estuvo muy influida por el modelo de crecimiento de acumulación de capital de Harrod-Domar, el modelo de crecimiento de Solow, el modelo de Lewis, las etapas de crecimiento de Rostov, el gran empuje de Rosentein-Rodan y los trabajos de Prebisch-Myrdal-Singer. De especial importancia fue el trabajo de A. Lewis (1954) sobre abundancia de mano de obra en el sector tradicional y los trabajos de Prebisch y otros en la CEPAL.

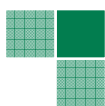


produjo estados de bienestar segmentados: amplios beneficios para los asalariados del sector formal y exclusión para los sectores informales urbanos y la mayoría de la población rural. Dentro del área de salud generalmente se desarrollaron programas de alimentación y nutrición materno-infantil relacionados con la suplementación y fortificación de alimentos. Dentro del área de educación también se iniciaron programas de alimentación escolar cuyo objetivo era asistencia y retención escolar.

Políticas de desarrollo agrícola y rural: En esta etapa la visión tradicional de la economía del desarrollo era considerar a la agricultura como el sector retrasado de la economía, proveedor de alimentos baratos y de excedente de mano de obra, que necesariamente los países deben superar para poder ser desarrollados⁴. En América Latina se desarrolló un complejo aparato en el sector público: Centros de investigación y tecnología agrícola, regulación de precios, bancos de crédito, participación en la comercialización, desarrollo del riego y en varios países la reforma agraria.

Políticas de seguridad alimentaria: En esta etapa de desarrollo se identifican tres sub-etapas en las políticas de seguridad alimentaria, aunque es entre la segunda y tercera que se explicita la seguridad alimentaria propiamente tal. La primera (50-60), como se mencionó anteriormente, se centró en la nutrición y su objetivo fue el desarrollo de la oferta de servicios universales para el combate de la desnutrición infantil como parte integral de las políticas de salud. La segunda (70 a inicios 80's), y que corresponde con la primera generación del pensamiento sobre la seguridad alimentaria, se originó como respuesta a los altos precios de los alimentos debido a la crisis del petróleo de los años 70 y su énfasis estuvo en la disponibilidad de alimentos a través de una política alimentaria (Maxwell y Slater, 2003). La tercera sub-etapa (80's), corresponde al inicio

⁴ El trabajo de Johnston y Mellor (1961) provocó un giro favorable hacia la agricultura, de tal manera que a fines de los 60 y durante los 70 se promovieron los modelos de desarrollo agrícola basados en la difusión de tecnología y en el uso de insumos de alto retorno o revolución verde.



de la segunda generación del pensamiento sobre la seguridad alimentaria⁵. En esta sub-etapa los donantes empiezan a promover planes nacionales de seguridad alimentaria como “proxy” para reducir la pobreza (Maxwel, y Slater, 2003). Teniendo como preocupación la seguridad alimentaria fue que en la etapa de industrialización y la década perdida se implementaron un conjunto de políticas de comercio, producción, alimentación y nutrición. El informe del Banco Mundial sobre la Pobreza y el Hambre (1986) fue bastante crítico a estas políticas, indicando que muchas de ellas no eran eficaces en función de los costos y que en general ponían más énfasis en la disponibilidad y menos en el acceso. Este informe también indicó la necesidad de caracterizar distintos grupos de población (pobres urbanos, campesinos sin tierra y pequeños productores) y de diferenciar los dos tipos de seguridad alimentaria (crónica y transitoria) para el diseño e implementación de políticas efectivas en función de los costos. Siguiendo este informe se pueden identificar las políticas promovidas durante esa época:

Políticas para reducir la inseguridad alimentaria crónica:

Aumento del suministro de alimentos: intervenciones al comercio, subsidios a la producción.

Subsidios a los precios de los alimentos para los consumidores (manteniendo al mismo tiempo los precios al productor): dirigidas o globales

Aumento de los ingresos: transferencias en especie o en efectivo, dirigidas o globales.

Políticas para reducir la inseguridad alimentaria transitoria:

Estabilización de la oferta interna de alimentos: estabilización de la producción interna, estabilización por medio de existencias reguladoras, estabilización a través del comercio.

Estabilización de la demanda interna: fondo de equiparación de precios, seguro de cosechas.

⁵ Etapa muy influida por el trabajo de A. Sen (1981) sobre el concepto de capacidad de acceso.



Protección de los grupos vulnerables.

La etapa de las reformas del mercado (1985-2000)

Políticas de desarrollo económico: La crisis de la deuda y alta inflación de los años 80 (la década perdida), que tiene su origen en choques externos (crisis del petróleo de los años 70, alza de las tasas de interés en los Estados Unidos y derrumbe de los precios de las materias primas) y en políticas internas macroeconómicas riesgosas o poco responsables, llevó al Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional a proponer e imponer en los países de la región, el paradigma llamado Consenso de Washington. El foco de este paradigma fue la liberalización de las fuerzas de mercado a través de la estabilización económica, desregulación de los mercados, apertura comercial y privatización. Se dismanteló la intervención del estado en el desarrollo productivo industrial y agrícola y los temas sociales no ocuparon un lugar destacado en la agenda inicial de los reformadores. Los resultados de las reformas fueron heterogéneos entre países y dentro los países, pero en general hubo una mayor estabilidad económica, un mayor aumento de las exportaciones, pero un menor crecimiento, mayor pobreza y mayor desigualdad. La crisis asiática de 1997 y rusa de 1998, que en América Latina y el Caribe provocó una media década perdida entre 1998-2003, puso en evidencia la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo, que permita la superación de los graves problemas de pobreza y desigualdad en la región.

Políticas de desarrollo social: Durante la década perdida y durante la etapa de las reformas del mercado hubo un deterioro en la política social y con ello un aumento de la pobreza y otros indicadores sociales. Pocos países, como el caso de Chile, lograron mantener los principales servicios sociales de educación, salud y nutrición. Ya iniciada la etapa de las reformas de mercado, el Banco Mundial difundió tres ideas principales para

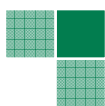


lo social: descentralización, focalización en los pobres y participación de agentes privados en la provisión de servicios (World Bank, 2000). Es así como a mediados de los 90's y principalmente a partir del año 2000 cobran fuerzas los fondos de inversión social y programas de combate a la pobreza, en especial los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos.

Políticas de desarrollo agrícola y rural: En el marco de reformas de toda la economía, se realizaron varias reformas sectoriales⁶. De Janvry, Key y Sadoulet (1997) presentan una revisión y análisis de estas reformas políticas, los problemas transitorios que se presentaron y las nuevas políticas compatibles con el mercado en las áreas principales: comercio, mercado de productos y factores, mercados financieros, mercado de la tierra, investigación y extensión, y riego. En general, las reformas dismantelaron el complejo aparato de desarrollo agrícola de la etapa anterior. Las reformas fueron dirigidas por las políticas macroeconómicas, con poca preocupación explícita en la agricultura, desarrollo rural y pobreza. El resultado fue un rápido crecimiento de las exportaciones agrícolas con impacto asimétrico en el bienestar: el modelo exportador agrícola tuvo un efecto negativo en la pequeña agricultura debido a su característica como sustituidora de importaciones, así como también un aumento en la pobreza rural. Al mismo tiempo las actividades económicas no agrícolas empezaron a tomar mayor importancia en las áreas rurales y los especialistas y organizaciones internacionales empezaron a promover un desarrollo más allá de lo agrícola, promoviéndose el desarrollo rural, desarrollo sostenible y más recientemente el desarrollo territorial rural.

Políticas de seguridad alimentaria: En esta etapa se continuó con las políticas de seguridad alimentaria de segunda generación hasta finales de los 90's y principios del

⁶ Influenciado por el trabajo de Schultz (1964) sobre la importancia de los incentivos en la agricultura y el trabajo de Krueger, Schif y Valdés (1991) sobre la corrección de la política de precios agrícolas



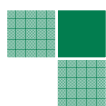
2000⁷. Sin embargo los tomadores de decisiones empezaron a poner el interés en el combate a la pobreza, entendida esta como una falta de poder adquisitivo para acceder a alimentos y otros bienes básicos, y en menor medida a la seguridad alimentaria⁸. En este contexto la FAO lanzó en 1994 el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), cuyo objetivo a partir de proyectos pilotos era contribuir al desarrollo de planes nacionales de seguridad alimentaria. En América Latina y el Caribe los PESA se iniciaron a fines de los 90's en Haití, Ecuador, Colombia y Guatemala y entre el 2000 y 2006 se extendió al resto de países (en total 27 países), con excepción de Costa Rica, Argentina, Chile, y Uruguay. También se implementaron tres PESA subregionales en Centroamérica, el Caribe y países Andinos. Los casos más exitosos por su contribución al desarrollo institucional y/o rural son los de México, Guatemala, Nicaragua y Colombia: en México y Nicaragua el PESA se ha integrado a las estrategias de desarrollo rural; en Guatemala y Colombia el PESA contribuyó al desarrollo institucional de la seguridad alimentaria (leyes, políticas y consejo nacionales).

La etapa de crecimiento con equidad y desarrollo institucional (2000 en adelante)

Políticas de desarrollo económico: Al iniciarse el siglo XXI se inicia una nueva etapa de desarrollo a nivel mundial motivada por las crisis de finales de los 90's (asiática y rusa) y por un gran optimismo por las oportunidades de la globalización. A nivel internacional Naciones Unidas impulsa los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y cobra relevancia el desarrollo de instituciones como motor de desarrollo. En América Latina y

⁷ Estas medidas fueron apoyadas internacionalmente en la Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992) y la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996), de donde se origina la definición ampliamente difundida de seguridad alimentaria y sus cuatro dimensiones, así como también el Derecho a la Alimentación, vulnerabilidad y riesgo.

⁸ El informe del Banco Mundial de 1986 sobre la Pobreza y el Hambre y el informe de desarrollo del Banco Mundial sobre pobreza en 1990 (World Bank, 1990) tuvieron repercusiones importantes.

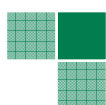


el Caribe en particular, influido por el pensamiento de CEPAL sobre transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990 y 2008), se promueve lo que podría llamarse una etapa de crecimiento económico con equidad y desarrollo institucional, buscando un balance entre el rol del Estado, Mercado e Instituciones. Se promueven las ideas de innovación, alianzas público-privadas y mejoramiento de la gestión pública.

Políticas de desarrollo social: La necesidad de mejorar la eficiencia del gasto público durante esta etapa, el incentivo a la demanda por estos servicios, el posicionamiento de la pobreza y el énfasis en el capital humano llevó a países como México y Brasil a introducir innovaciones sociales, surgiendo los programas de transferencia condicionada, cuyo objetivo es aliviar la pobreza inmediata y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de la inversión en capital humano en los niños (educación, salud y nutrición). En esta etapa la inversión en capital humano pasa a ser el foco de la política social, ampliándose y difundiéndose los programas de transferencia condicionadas de ingreso a la mayoría de los países de la Región. La equidad y últimamente la cohesión social toman un rol importante en la agenda social de la región⁹.

Políticas agrícolas y de desarrollo rural: La globalización y la transformación del sistema alimentario mundial, caracterizado por el aumento de las importaciones por alimentos, la integración vertical en la cadena alimentaria, el desarrollo de los supermercados y los cambios en los sistemas de producción agrícola (Pingali, 2006; Reardon y Timmer, 2007), han aumentado la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo agrícola y rural. Pese a los esfuerzos de los especialistas y organizaciones vinculadas al desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe, el tema no ha estado entre las prioridades de la agenda de investigación y de políticas de los países y de organismos internacionales influyentes como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Las prioridades, como se mencionó anteriormente, son crecimiento, pobreza,

⁹ Ver Informe de Desarrollo Mundial de 1996 sobre equidad (World Bank, 1996)



educación, salud, infraestructura, mercado laboral y otros, pero a nivel nacional y no diferenciando lo rural de lo urbano. Sin embargo, la preocupación por la persistencia de la pobreza rural, situación desventajosa de la pequeña agricultura y la transformación del sistema alimentario mundial, han provocado a principios del año 2000 un cambio en la agenda de prioridades de los organismos internacionales¹⁰.

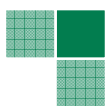
Políticas de seguridad alimentaria: Con la realización de la cumbre del Milenio (2000) y la Cumbre Mundial de la Alimentación-cinco años después (2002) se inicia un marco más amplio de reflexión sobre el comportamiento de las personas ante la incertidumbre, irreversibilidades y las restricciones sobre el proceso de elección. Surge con fuerza el concepto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. En la agenda internacional vuelve a la discusión el tema de la nutrición, debido a la persistencia de la desnutrición y el aumento de la obesidad¹¹. En esta etapa la seguridad alimentaria y nutrición empiezan a tomar un mayor protagonismo y sin duda la estrategia hambre cero de Brasil motiva a varios países a seguir esta vía. Es así como en la región se comienzan a promover políticas y programas que hacen explícito el concepto de nutrición ampliándose a Seguridad Alimentaria y Nutricional.

4. Revisión de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional

En general, a lo largo de estos años es posible identificar programas, componentes o instrumentos de políticas que contribuyen directa o indirectamente en la seguridad

¹⁰ Ver el Proyecto Roles de la Agricultura que FAO realizó desde el año 2000; el libro "Más allá de la Ciudad: la contribución rural al desarrollo", publicado por el Banco Mundial en el 2005.; la publicación del el Informe Mundial de Desarrollo (WDR) del 2008 sobre "Agricultura y Desarrollo".

¹¹ El Banco Mundial publica el libro Reposicionamiento de la Nutrición como centro del desarrollo (WB, 2006); en el 2005 se lanza la Iniciativa América latina y el Caribe sin Hambre, promovida por FAO; la estrategia de nutrición, salud y desarrollo de la Organización Panamericana de la Salud y la iniciativa de erradicación de la desnutrición infantil promovida por el PMA.



alimentaria. De acuerdo a la revisión histórica es posible afirmar que en los años 70 y más especialmente en los 80 y en menor medida en los 90, se implementaron políticas explícitamente orientadas a la seguridad alimentaria. Con las reformas estructurales y con el dominio de la pobreza como eje de desarrollo, la seguridad alimentaria perdió impulso y no es sino hasta mediados de la actual década en que empieza a tomar relevancia en conjunto con el tema de nutrición.

En las secciones siguientes se describen las acciones generales explícitas recientes y posteriormente un conjunto de acciones, directas e indirectas.

Institucionalidad y acciones explícitas en seguridad alimentaria

Desde el 2003 se han hecho algunos avances en el desarrollo institucional. En el Cuadro 4 se presentan los cinco países de la Región donde ya se han aprobado Leyes de Seguridad Alimentaria y Nutricional y en el caso de Venezuela se explicita la soberanía alimentaria.

Cuadro 4: Leyes de Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe

País	Ley	Fecha de aprobación
Argentina	Ley de emergencia Programa de Nutrición y Alimentación Nacional	2002-2003
Brasil	Ley de Seguridad Alimentaria	Septiembre del 2006
Ecuador	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2006
Guatemala	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2005
Venezuela	Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria	Agosto, 2008

Fuente: Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre

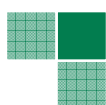


Más allá de la existencia de marcos legales, es importante resaltar los casos de Brasil y Colombia, que han logrado desarrollar e implementar muchos instrumentos de seguridad alimentaria y nutricional. Colombia es un caso interesante, que aunque no tiene aún una Ley, tiene políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional a tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal.

Acciones específicas explícitas e implícitas en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Si bien la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no cuentan con una estrategia explícita en materia de seguridad alimentaria y nutricional, como ya fuera señalado, en todos ellos se realizan políticas y acciones públicas que se orientan a atender alguno de los múltiples aspectos relacionados con la alimentación y nutrición de la población; algunas de ellas desde hace bastante tiempo, y otras como parte de estrategias más recientes para la reducción de la pobreza y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para dar una mínima cuenta acerca de lo que los países de la región están realizando en esta materia, que es el objeto de esta sección, se requiere establecer una delimitación del “objeto de estudio”. Para ello partimos de la definición oficial de SAN, introducida formalmente en la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, pero refinada en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, que establece cuatro “dimensiones” que requieren ser satisfechas para que ninguna persona, nunca, padezca de hambre. A saber: “disponibilidad”, “acceso”, “utilización” y “estabilidad”. Cada una de esas dimensiones, por su parte, involucra un conjunto de políticas públicas, servicios y acciones tendientes a resolver o asistir a las personas en un cierto aspecto de la problemática.



Desde el punto de vista del sector público, que es el foco de interés de este análisis, esas políticas y acciones se vinculan a determinadas “áreas de políticas”, que corresponden más o menos a la estructura sectorial de los gobiernos (protección social, agricultura, economías, etc.). Sin embargo, dado que los países en general - con pocas excepciones, notablemente Brasil entre ellas - no tienen agrupadas dichas políticas y acciones públicas bajo un rótulo específico que diga “de seguridad alimentaria”, corresponde al analista hacer la selección, lo que necesariamente significa un cierto grado de arbitrariedad.

En esa perspectiva, se han seleccionado algunas de las principales “áreas de políticas” gubernamentales que podemos considerar más directamente vinculadas a la seguridad alimentaria y nutricional, para indagar en su interior las líneas de acción específicas que se están realizando. Dichas áreas son cuatro: (I) Pequeña Agricultura y Desarrollo Rural; (II) Protección Social y Alimentación; (III) Asistencia en Salud Nutricional; y (IV) Educación y Formación en Alimentación y Nutrición.

Debe entenderse, finalmente, que las acciones que han sido identificadas, y que a continuación se presentan, no es “todo” lo que realizan los gobiernos de la región, sino tan sólo aquellas que éstos informan y difunden de manera más amplia.

• **Área de Política “Pequeña Agricultura y Desarrollo Rural”**

Esta área de políticas, que es bastante amplia y puede ser analizada desde diversos puntos de vista, se relaciona con la seguridad alimentaria en la medida que se oriente a los sectores de agricultura familiar y población rural en general, en condiciones de alta vulnerabilidad respecto a la alimentación y nutrición; las acciones de ese tipo, a través de las cuales se busca aumentar la “disponibilidad” de alimentos y/o los ingresos monetarios a nivel del hogar y de las comunidades - y por lo tanto satisfacer la

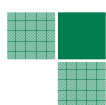


dimensión de “acceso” a los alimentos - representan, al menos potencialmente, una gran contribución para mejorar la condición alimentaria y nutricional de esas familias.

Las acciones públicas que se orientan a la pequeña agricultura y el desarrollo rural tienen una larga trayectoria en la región. Si bien a partir de los procesos de ajuste estructural en los años ochenta y noventa en muchos países se vieron reducidas, especialmente por el desmantelamiento, al menos en parte, de la institucionalidad pública especializada, que normalmente ha funcionado bajo el alero de los ministerios de agricultura. Aún cuando todos los países de la región cuentan actualmente con programas en este ámbito, en muchos casos sus niveles de prioridad, presupuestos y coberturas se han visto muy reducidos respecto a lo que se realizaba en períodos anteriores.

Al interior de esta área de políticas, se pueden diferenciar tres tipos de acciones públicas. La primera consiste en actividades de apoyo directo a la producción agropecuaria, cuyos sujetos son los pequeños agricultores familiares; esas actividades de apoyo en general han sido, y siguen siendo, las mismas desde hace mucho tiempo, si bien se ha innovado en cuanto a sus metodologías y técnicas. Programas de este tipo incluyen transferencia tecnológica, crédito, capacitación, subsidios a la inversión, apoyo a la comercialización, etc. Su propósito suele ser de manera simultánea producir más y mejor agricultura, dentro de las diversas limitaciones existentes, mejorar el acceso al mercado y aumentar, en la medida de lo posible, los ingresos monetarios de la unidad productiva.

En el curso de la actual década han surgido lo que podemos considerar una modalidad distinta de este tipo de programas, que denominamos aquí como “apoyo desde la demanda”, todavía poco difundidos, mucho menos numerosos que los anteriores, pero por lo mismo “más novedosos” en la región. En este tipo de programas, de los cuales



han sido identificados cinco en la región¹², consisten en arreglos contractuales entre una agencia pública y pequeños productores para la adquisición de determinados productos, el cual es canalizado a programas públicos de distribución de alimentos o alimentación directa, como por ejemplo desayunos escolares. Con este tipo de acciones, además de brindar los apoyos técnico-financieros más comunes, se busca evitar que el pequeño productor enfrente la incertidumbre sobre los volúmenes o precios, lo que muchas veces inhibe su participación en esos mercados, restringiendo sus posibilidades de generar ingresos.

El tercer tipo, corresponde a programas que podemos englobar bajo la categoría de “desarrollo rural”, aunque para efectos de la SAN interesan particularmente aquellos que apoyan la generación de ingresos “no agrícolas” en los hogares, ya sea a través de pequeños emprendimientos y/o de la inserción en el mercado laboral. Los primeros han venido creciendo en presencia y cobertura en casi todos los países, especialmente desde que se constató, a comienzos de la década, la importancia de los ingresos extra-agrícolas en los hogares rurales. Respecto a los segundos, relativos al mercado laboral, la mayor parte de las actividades se realizan a nivel de municipios, y consisten fundamentalmente en capacitación para el empleo y/o empleos de emergencias, para zonas y períodos de alta desocupación temporal. Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares rurales, este tipo de programas debieran adquirir mucho mayor relieve que el que han tenido hasta ahora, dada la importancia del factor salarial en el acceso y la estabilidad de la alimentación de las familias rurales.

¹² Ellos son: Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA, de Bolivia; Programa Adquisición de Alimentos (PAA), de Brasil; Programa “Nutriendo el Desarrollo”, de Ecuador; Programa de Adquisición de Leche Nacional, de México, y la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos, ENABAS, de Nicaragua.



• **Área de Política “Protección Social y Alimentación”**

Este amplio ámbito de políticas reúne aquellas acciones públicas orientadas a mejorar el acceso a la alimentación por parte de personas y familias en condición de vulnerabilidad (dimensión “acceso” de la seguridad alimentaria), si bien las mismas pueden considerarse como parte de un área de políticas más amplia, como es la protección social.

Se distinguen aquí dos sub-áreas de política que son complementarias, con base en los medios utilizados: las que se orientan a transferir recursos monetarios a la población focalizada, a través de los cuales ésta puede acceder a la alimentación; y las que apuntan al establecimiento de sistemas de distribución de alimentos, a través de diversas modalidades. De las acciones del primer tipo se presentará a continuación un breve panorama regional centrado, específicamente, en los llamados Programas de Transferencias Condicionadas, en tanto que del segundo tipo se abordarán tres líneas de trabajo diferenciadas, como son “Alimentación Escolar”, “Servicios de Alimentación” y “Distribución de Alimentos (raciones, canastas, etc.).

Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)

Los PTC consisten básicamente en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza, condicionadas al cumplimiento de ciertas responsabilidades o metas en diversos ámbitos de políticas públicas, tales como educación, salud, y nutrición. El apoyo material en este caso se utiliza como incentivo para que esas familias hagan uso de la oferta pública de servicios, buscando así atacar las causas de la reproducción de la pobreza.



Este tipo de programas comenzó a difundirse en la región hacia fines de la década de los noventa y con mayor fuerza durante los dos mil, tras la positiva evaluación que recibió una de las primeras experiencias de este género, el Programa “Progresas” (luego Oportunidades) en México, iniciado en 1997. Al año 2006, la modalidad de subsidios condicionados ya se había implementado en diecisiete países de la región y en la actualidad puede considerarse como la modalidad más difundida de intervención en el ámbito de la protección social en América Latina y el Caribe.



Cuadro 5: Programas de Transferencias Condicionadas en Sudamérica

País	Programa	Valor mensual de la Transferencia	Público Beneficiario	Condicionalidad
Argentina	Jefes y Jefas de Hogar Familias para la Inclusión	150 pesos (\$EE.UU.50)	Familias de baja renta sin empleo con hijos hasta 18	Niños en la escuela y salud
Bolivia	Bono Juancito Pinto	\$EE.UU.30 anuales	Niños en escuela para asegurar alimentación	Asistencia a escuela
Brasil	Bolsa Familia	R\$50 a R\$95 por familia	Familias con renta per cápita bajo de R\$120	Asistencia escolar, vacunación
Chile	Chile Solidario	10.500 pesos al inicio por 6 meses y reducción gradual hasta los 18 meses. Bolsa mensual hasta los 3 años	Familias en situación de indigencia y ancianos	Niños en la escuela, vacunación, cursos de capacitación para los padres
Colombia	Familias en Acción	14 mil pesos para cada hijo en enseñanza básica; 18 mil para la enseñanza secundaria y 46,5 mil para cada hijo menor de 7 años de edad	400,000 familias en extrema pobreza con niños y adolescentes.	Niños en la escuela y acompañamiento nutricional con cuidados de salud
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	\$EE.UU.15 por familia (reciben las mujeres)	1,1 millones de familia necesitadas	Educación, salud y nutrición
Paraguay	Tekoporá y Ñopytyvo	Las mujeres reciben el bono	Familias en extrema pobreza	Educación y salud



			con niños en área rural	
Perú	Juntos	\$EE.UU.30 por familia	Familias pobres con niños y adolescentes	Educación, salud y alimentación.
Uruguay	Plan Alimentario Nacional Programa de Ingreso Solidario	Transferencias para la compra de alimentos	Familias pobres y con niños	n.d.
Venezuela	Bono de Alimentación para trabajadores; Bolsa Bolivariana	Venta subsidiada o donación de alimentos	familias pobres en el ámbito regional	n.d.

Fuente: Belik (2006) y Fonseca (2006)

Cuadro 6: Programas de Transferencias Condicionadas en México, Centroamérica y Caribe

País	Programa	Valor mensual de la Transferencia	Público Beneficiario	Condicionalidad
El Salvador	Programa Oportunidades y Red Solidaria	\$EE.UU.15-20 por familia, entregados a la mujer	12,000 Familias en extrema pobreza con niños menores de 15, mujeres embarazadas	Niños en la escuela, vacunación, registro de cédula, programas de desarrollo comunitario
Honduras	PRAF II	LPS\$80 por niño para familias hasta 3 niños por 10 meses	Familias necesitadas en un espacio geográfico definido	Educación, salud y nutrición
México	Oportunidades	145 pesos bimensuales	Familias	Educación, salud



		+ Bolsas educativas 95-620 pesos + \$EE.UU.25 mensual a adultos mayores y 300 a jóvenes	necesitadas, adultos mayores	y alimentación.
Nicaragua	Red de Protección Social (Mi familia)	\$EE.UU. 30 por familia	22.500 familias en extrema pobreza	Educación, salud y alimentación.
Panamá	Red de oportunidades	n.d	12,000 familias pobres	Educación y salud
República Dominicana	Programa Solidaridad, Comer es Primero, Incentivo a Escolaridad y Nombre y Apellidos	\$EE.UU.16 para alimento, 5 para asistencia escolar	Familia en extrema pobreza con niños de 6 a 16 años. También admite a hijos pequeños para el alimento	Niños en la escuela y registro de ciudadanos
Jamaica	PATH	\$EE.UU.10 cada dos meses	Embarazadas, ancianos y otros públicos en riesgo	Supervisión por administradores de parroquias

Fuente: Belik (2006) y Fonseca (2006)

Diversas evaluaciones de impacto realizadas hasta la fecha indican que estos programas en general están bien focalizados en los segmentos más pobres, y constituyen mecanismos eficaces para aliviar la pobreza en el corto plazo, pero aún no es clara su contribución en el combate a la pobreza en el mediano y largo plazo. En lo que respecta a los efectos sobre la alimentación y la nutrición, esas evaluaciones estiman que se ha conseguido mejorar la calidad de la dieta consumida y se ha incrementado el gasto en



alimentos en los hogares participantes, aunque hasta ahora no se ha logrado establecer su efecto sobre la situación nutricional de los niños(as) atendidos¹³.

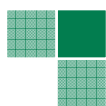
Acciones de acceso directo a los alimentos

a. Alimentación escolar

Los programas de alimentación escolar tienen ya una importante trayectoria en la región. De acuerdo a estimaciones del año 2005 (Infante, 2005) los niños que reciben al menos una ración alimentaria al día en los sistemas escolares en la región, se aproximan a los 57 millones, con coberturas que en promedio rondan el 50%. Según la misma fuente, el tipo de ración más frecuente en los establecimientos escolares es el desayuno y/o merienda, que se estima cubre entre 15 y 30% de las necesidades nutricionales de los niños.

Este tipo de programas tiene un doble efecto sobre la población infantil a la que se orienta: nutricional y educacional. Respecto al primer efecto, basta señalar que en muchos casos constituye el principal - y en ocasiones el único - alimento que los niños consumen diariamente, lo que lo transforma en uno de los pilares en materia de SAN de la población infantil. De ahí que los especialistas de América Latina y el Caribe concuerdan en la urgencia de ampliar la cobertura de este tipo de programas a sectores de la población infantil de escasos recursos que aún no gozan del beneficio. En relación al efecto sobre el proceso formativo de los niños, el alimento recibido en la escuela ha sido reconocido como esencial para el aprendizaje, porque aumenta el rendimiento y evita la deserción escolar.

¹³ CEPAL, 2007. Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas", Brasilia, 20 y 21 de Noviembre de 2007.



Cuadro 7: Cobertura de programas de alimentación escolar en ALC

País	Número (en miles)	%
Argentina	1.978	43,0
Bolivia	1.274	76,0
Brasil	35.980	90,6
Colombia	2.612	41,1
Costa Rica	457	68,6
Chile	1.004	35,2
Ecuador	1.293	59,0
Guatemala	1.434	53,0
Honduras	863	47,0
México	5.500	29,7
Nicaragua	389	41,5
Panamá	441	100,0
Paraguay	471	34,0
Perú	2.322	51,5
Uruguay	237	58,0
Venezuela (*)	737	13,6
TOTAL	56.992	60,5

(*) Considera sólo escuelas atendidas por el MINEDUC. Faltan convenios con gobernaciones y municipios

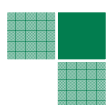
Fuente: Infante, 2005

Cabe advertir, sin embargo, que esta modalidad de alimentación de ninguna manera logra abatir la desnutrición de los niños cuando ésta proviene desde antes de su nacimiento y en sus primeros dos años de vida¹⁴.

b. Servicios de Alimentación

Bajo denominaciones tales como Restaurantes Populares, Comedores Sociales, Casas de Alimentación o Albergues, estos programas procuran entregar alimentación, al menos una vez al día, en sectores sociales focalizados. Las instituciones ejecutoras pueden contar con sus propias instalaciones, o externalizar el servicio a través de un subsidio al

¹⁴ Declaración a la prensa de especialistas en alimentación escolar de América Latina reunidos en Cancún, México, el año 2006. Véase Rodríguez, R 2006



proveedor, por ejemplo en el caso de comedores para trabajadores de empresas, como lo hace el Programa "Alimentación del Trabajador" de Brasil.

En esta línea cabe destacar el programa "Casas de Alimentación", de Venezuela, en el que las operadoras son dueñas de casa entrenadas y equipadas, que brindan los servicios de comida a sus vecinos (elegibles para el programa), una o dos veces al día, para lo cual reciben del organismo responsable, la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos, FUNDAPROAL, financiamiento y asesoría; de acuerdo a cifras oficiales, la cobertura alcanza las 900.000 personas.

c. Distribución de alimentos

Se trata de sistemas públicos de distribución de alimentos, para lo cual se utilizan principalmente los consultorios de atención primaria, aunque a veces se hace uso también de otros tipos de establecimientos. Los alimentos pueden ser bajo la forma de raciones, por ejemplo leche u otros alimentos reforzados, de acuerdo a segmentos etarios (niños, mujeres embarazadas, adultos mayores, etc.) o cestas de alimentos variados para ser utilizados por unidades familiares en condición de riesgo. En algunos países estos programas se abastecen con productos provenientes de la pequeña agricultura familiar, o en todo caso local, y en otros, como en Ecuador, las raciones alimenticias son diversificadas según las regiones socio-culturales del país.

d. Promoción de la producción para el autoconsumo

Si bien desde hace mucho tiempo se promueve en la región la producción doméstica de alimentos en zonas rurales, como huertos caseros y escolares, crianza de animales menores, técnicas de conservación de alimentos, etc., a objeto de mejorar la disponibilidad de alimentos en el hogar, en el último tiempo han comenzado a surgir diversos programas que se orientan a impulsar ese tipo de actividades a nivel urbano,



especialmente en grandes ciudades, en lo que se conoce como agricultura urbana. Este tipo de actividades promueve la producción de alimentos frescos, saludables y a bajo costo, de modo de mejorar los hábitos de consumo de la población urbana, a través del incremento en la variedad y disponibilidad de alimentos, y generar ahorros en el presupuesto familiar.

Entre ese tipo de programas se pueden destacar los siguientes, de nivel nacional:

Colombia: Red Nacional de Seguridad Alimentaria ReSA Urbana

Brasil: Programa Nacional de Agricultura Urbana (Fome Zero)

Argentina: ProHuerta. Ministerio de Agricultura

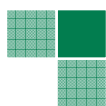
Cuba. Secretaria Nacional de Agricultura Urbana

Venezuela: Programa Nacional de Agricultura Urbana, del Ministerio de Agricultura

Existen además varios otros que se desarrollan a nivel de municipios, entre los que se destacan los de Bogotá, Medellín, Lima, Buenos Aires, Belo Horizonte y El Alto.

• **Área de Política "Asistencia en Salud Nutricional"**

Sobre esta área de acción se dispone en general de escasa información, entre otras cosas porque muchas veces resulta difícil aislarla del ámbito más amplio de la salud materno-infantil. En prácticamente todos los países existen unidades especializadas en salud nutricional que hacen parte de los sistemas de salud primaria, y las actividades de control de crecimiento y desarrollo, por ejemplo, son relativamente habituales en los consultorios. Se ignora sin embargo, los alcances y coberturas de este tipo de atención para prácticamente todos los países, y más aún en zonas rurales. Este tipo de actividades, que son permanentes y rutinarias, además de las de atención secundaria,



donde se realizan tratamientos más complejos a pacientes desnutridos, normalmente son escasamente difundidos.

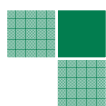
En ese contexto, las acciones en el área nutricional que más se divulgan son las campañas a favor de la lactancia materna, y las que se orientan a cubrir deficiencias nutricionales específicas. Respecto a las primeras, si bien no se dispone de un inventario de esas campañas en la región, se reconoce fehacientemente sus positivos resultados: mientras que al inicio de la década la prevalencia promedio de la lactancia materna exclusiva alcanzaba tan solo al 25% de los niños menores de tres meses, hoy esa prevalencia alcanza por lo menos al 38%¹⁵.

En el caso de las deficiencias nutricionales, las acciones consisten en la distribución de alimentos fortificados (leche, harinas etc.) y/o de suplementos vitamínicos, ferrosos, yodados o de otros micronutrientes, a veces dirigidos en forma amplia a toda la población, y en otras adecuados a tipos específicos de destinatarios (niños, adultos mayores, mujeres embarazadas, en posparto, etc.). Programas de este tipo se implementan en Centroamérica, en especial El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y en Sudamérica: Bolivia, Brasil y Chile.

• **Área de Política "Educación y Formación en Alimentación y Nutrición"**

La educación y formación en alimentación y nutrición constituye un área de acción que si bien se realiza desde hace mucho tiempo en algunos países de la región, puede considerarse en general de "bajo perfil". Su importancia radica en que entrega herramientas a los grupos de riesgo, especialmente a niños en edad escolar, madres

¹⁵ CEPAL, UNICEF, SECIB. 2001. Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica. Sección I. Progresos en favor de la infancia y de la adolescencia durante los años noventa. Disponible en Internet en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/7904/lcg2144-E_cap1.pdf



lactantes y personas en estado de inseguridad alimentaria grave, para mejorar el valor nutricional de la ingesta diaria.

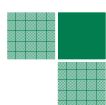
La mayoría de las acciones en este ámbito se implementan ya sea como parte de las actividades de atención primaria en salud (vía charlas y/o guías) o como oferta de actividades de educación de adultos, por ejemplo promoción de huertos escolares y familiares, capacitación en preparación y consumo de alimentos, etc. Otra modalidad a la que comienza a brindarse atención en algunos países, si bien todavía con escaso nivel de concreción, es la incorporación de la alimentación y nutrición como contenidos curriculares de los sistemas escolares de la región. Hasta ahora se han realizado algunos proyectos de tipo experimental, o se están en fase de formulación de esos contenidos.

5. Conclusiones

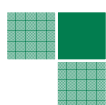
Las principales conclusiones que se pueden derivar son las siguientes:

La falta de institucionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional es una de las razones que explicaría la vulnerabilidad de los países para enfrentar y aprovechar el alza reciente en los precios de los alimentos e insumos agrícolas y sigue siendo un obstáculo para promover el derecho a la alimentación y para lograr la sostenibilidad de los programas ante cambios de gobierno.

La desigualdad de la Región y la falta de oportunidades de empleo sigue siendo el principal problema que limita el acceso a los alimentos y otros bienes básicos de la población pobre.



La región cuenta con una gran experiencia y amplia cobertura en programas de alimentación y nutrición, especialmente escolar. Una innovación clave es vincular estos programas con compras de la pequeña agricultura y así incentivar el desarrollo productivo local.



Bibliografía

Banco Mundial. 1986. La pobreza y el hambre: temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo. Estudios de política del Banco Mundial.

Barrett, C. B. 2002. Food Security and Food Assistance Programs. Chapter 40, Volume 2B: Agriculture and Food Policy, Handbook of Agricultural Economics, Volume 2, Edited by B. Gardner and G. Rausser. Elsevier Science B.V. pp. 2103-2190.

Belik, W. 2006. Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria. Carta Social 4. Instituto de Economía, Unicamp, Campinas.

CEPAL, UNICEF, SECIB. 2001. Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica. Sección I. Progresos en favor de la infancia y de la adolescencia durante los años noventa. Disponible en Internet en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/7904/lcg2144-E_cap1.pdf

CEPAL. 1990. Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.G.6.

CEPAL, 2007. Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas", Brasilia, 20 y 21 de Noviembre de 2007



CEPAL. 2008a. Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe. (Disponible en: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2007)

CEPAL. 2008b. La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades. Trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio de 2008.

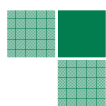
De Janvry, A., Key, N, and E. Sadoulet. 1997. Agricultural and Rural Development Policy in Latin America: new directions and new challenges. Working Paper No. 815. Department of Agricultural and Resource Economics, Division of Agriculture and Natural Resource, University of California at Berkeley.

FAO. 2008. Estadísticas sobre Seguridad Alimentaria. (Disponible en: http://www.fao.org/es/ess/faostat/foodsecurity/index_es.htm)

FAO. 2008. Panorama del Hambre en América Latina y el Caribe. Observatorio del Hambre, Iniciativa América Latina y el Caribe, Oficina Regional de FAO. Santiago, Chile, Septiembre, 2008 (por publicar).

Fonseca, A. (2006). Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. Documento presentado en Seminario Internacional sobre Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria. Oficina Regional de FAO, Santiago, 4-5 Diciembre 2006. (Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/ingreso>).

Franco, R. 1996. Los paradigmas de la política social en América Latina. CEPAL.



Infante, A. 2005. Inventario de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina. Proyecto SA/05/PDPF/042924. Informe Final. Diciembre 2005. Disponible en Internet en <http://www.fepale.org/lechesalud/documentos/Informe-final-pma.pdf>

Johnston, B. F. y J. W. Mellor. 1961. "The Role of Agriculture in Economic Development". The American Economic Review, Vol. 51(4): 566-593.

Krueger, A., Schiff, M. y Valdés A. (eds.) 1991. The political economy of agricultural pricing policy. Baltimore, Estados Unidos, Johns Hopkins University Press.

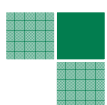
Lewis, W.A. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor". Manchester School 22 (may): 139-192.

Maxwell, S. and R. Slater. 2003. Food Policy Old and New. Development Policy Review, 2003, 21 (5-6): 531-553.

Meir, G.M. 2001. The old economist generation and the new. In Frontiers of Development Economics: the future in perspective. World bank and Oxford University Press.

Ocampo, J.A. 2008. Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana. Ensayo presentado en Seminario Paradigmas y opciones de desarrollo en América Latina y el Caribe, realizado en CEPAL en junio de 2007.

Pingali, P. 2006. Agricultural Growth and Economic Development: a view through the globalization lens. Presidential Address to the 26th International Conference of Agricultural Economists, Gold Coast, Australia, 12-18th August, 2006.



Reardon, T. and C. P. Timmer. 2007. Transformation of Markets for Agricultural Output in Developing Countries since 1950: how has thinking changed?. R. Evenson and P. Pingali, eds. Chapter 55. In Handbook of Agricultural Economics, Volume 3 Agricultural Developments: farmers, farm production and farm markets.

Rodríguez, R. 2006. "Piden mayor cobertura en desayunos escolares". En El Universal, México, miércoles 06 de septiembre de 2006. Disponible en Internet en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/142563.html>

Schultz, T. W. 1964. Transforming Traditional Agriculture, New Haven: Yale University Press.

Sen, A. 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation (Oxford, Clarendon Press).

World Bank. 1990. World Development Report 1990. Poverty. Washington, D.C.

World Bank. 2000. World Development Report 2000/01. Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment, and Security. Washington, D.C.

World Bank. 2006. Repositioning Nutrition as central to Development: A strategy for large-scale action. Directions in Development.

World Bank. 2008. World Development Report 2008. Agriculture for development. Washington, D.C.

